

도시설계의 미래 과제와 도전

안건혁 (서울대학교 건설환경공학부 교수)

서론

시대를 내다보는 선각자가 아니라면, 일생을 한 분야에 몸바쳤다 하더라도 해당 분야의 미래를 예측하기란 쉽지 않을 것이다. 이는 우리가 속해있는 한 시점에 함몰되어 있으면 있을수록 우리의 위치와 지향하는 바를 파악하기가 어렵기 때문이다. 그래서 우리는 일반적으로 과거의 역사를 되짚어 보고, 과거로부터의 추세를 연장함으로써, 미래의 변화를 예측할 수 있는 단서를 찾곤 한다. 이러한 점에서 지난 40여 년에 걸쳐 도시설계가 어떻게 이 땅에 자리 잡게 되었고, 어떻게 전개되었는지를 살펴보는 것은 앞으로의 도시설계를 전망하는 데 있어 첫 번째 단초를 제공한다. 이를 통하여 도시설계가 국내에 적용되는 과정에서 나타난 문제점들을 진단해보고 향후 도시설계가 해결해야 할 과제가 무엇인지 찾아낼 수 있을 것이다. 그러나 이것만으로는 부족하다. 오늘날 변화하고 있는 사회·경제적 상황들을 감안할 때, 향후 도시설계의 과제는 과거나 현재의 그것과는 또 다를 것이기 때문이다. 따라서 현재 진행되고 있는 변화를 감지하고, 이러한 추세가 미래에까지 지속

될 것인가에 대해 판단해야 한다. 우리가 이러한 미래 변화를 어느 정도 정확하게 예측할 수만 있다면, 도시설계 전문가들이 앞으로 어떤 영역에서 어떤 도전을 해야 할 것인지 생각해 내는 것도 어려운 일은 아닐 것이다.

27

도시설계의 정착과 발전

도시설계라는 용어가 국내 도시계획에 처음 등장한 것은 1960년대 말, 늦어도 1970년대 초로서, 구체적인 시점은 찾기 어려우나, 당시 대규모 공업단지의 배후 신시가지지를 계획하는 과정에서 도시를 설계한다는 의미로 쓰였음을 여러 문헌에서 발견할 수 있다. 한 예로 1970년대 중반 창원과 반월 신도시가 개발되면서부터는 프로젝트명으로써 도시설계가 등장하기 시작하였는데, 당시의 도시설계는 종래의 마스터플랜 수준에서 보다 구체화된 설계, 도시경관에 대한 방향 제시 등 현재 우리가 이해하고 있는 도시설계의 개념과 매우 유사한 형태였다고 볼 수 있다. 즉, 이 같은 측면

만 보면 도시설계는 신도시계획과 뿌리를 같이 한다고 할 수 있다.

이후 1980년대부터는 제도로서의 도시설계가 정착되기 시작하였다. 1980년을 전후로 외국에서 도시설계를 공부하고 온 전문가들이 등장했으며, 제도적으로도 도시설계를 도입시키기 위한 준비가 시작되었다. 도시설계의 제도화는 처음에는 기존 시가지의 환경 개선을 위해 별도의 강화된 기준을 제시하는 것에서부터 시작되었는데, 1980년 「건축법」 8조의 2로 시작하여 수많은 변화를 거친 후 현재는 『지구단위계획』이라는 도시계획체계 내 한 위상을 가지면서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 안에 독립된 장으로 위치하게 되었다.

제도적으로 정착된 도시설계의 경우 실제 건물과 공간 환경을 직접 설계한다기보다는 바람직한 방향으로 개발을 유도하기 위한 ‘규제와 지침의 성격’을 갖게 된다. 그러나 등장한 배경을 볼 때, 도시설계가 기존 시가지의 공간 환경의 문제를 개선하기 위한 것이었다는 측면에서 ‘제도’로서의 도시설계뿐 아니라, ‘최종적으로 개선된 공간 환경을 만드는 것’ 역시 도시설계라 볼 수 있을 것이다. 실제로 미국의 경우에는 전술한 두 가지 유형의 계획방식이 모두 도시설계로서 받아들여지고 있다. 즉, 뉴욕과 샌프란시스코를 선두로 special zoning이라는 이름하에 행해지는 지침으로써의 설계, 그리고 비교적 큰 토지 위에 여러 건물의 설계가 이루어지거나 공공공간이 개발될 경우 전체를 조화롭게 만들어 가는 프로젝트로서의 설계, 이 두 가지 유형의 계획방식이 모두 도시설계의 영역에 포함되는 것이다.

현행 도시설계의 한계

우리나라의 경우, 도시설계는 스케일이 큰 신도

시 계획에서 출발하여, 그 범위가 기존 시가지 환경개선에까지 확장되어 온 만큼, 발전과정은 미국과는 다르다. 특히 신도시 및 신시가지 개발이 도시개발의 중심을 이루었던 시대적 배경하에서 도시설계가 이루어졌는데, 이러한 지역에서의 도시설계는 최종 결과물을 만들어내는 대규모 건축설계라기보다는, 주로 건물설계의 방향을 제시하는 지침으로써의 역할에 그치는 경우가 대부분이었다.

우리의 도시설계가 미국과 다른 방향으로 발전해 온 데는 전문가 교육 시스템과 관료조직체계도 큰 역할을 하였다. 우리나라의 전문가 교육체계의 경우 미국과 달리 도시계획을 학부과정에서 전공하게 하여 도시계획전문가를 양성해 왔으며, 건축에서 도시설계에 대해 별 관심을 보이지 않는 사이에 도시계획(또는 도시공학)을 전공한 이들이 주로 도시설계를 담당해 온 관계로 도시설계의 성격과 내용이 미국과는 달라질 수밖에 없었다. 또한 도시설계 제도의 정착과정에서도 건축을 관장하는 부서에서 처음 도시설계 제도화를 시도했지만 결국에는 도시계획 관장 부서의 소관으로 이전되면서 도시계획 시스템의 한 부분으로 정착되었다. 결과적으로 현재까지 우리나라에서 도시설계라 함은 대체로 건축적 공간 설계보다는 도시계획 규제의 한 형태로서 인식되어 왔으며, 큰 스케일의 공간설계는 대부분 민간개발로서 도시설계가 아닌 건축의 일부로 간주되어 왔다.

물론 제도적인 측면에서의 도시설계가 지난 30여년에 걸쳐 도시환경을 개선하는 데 큰 역할을 해왔던 것은 사실이다. 그러나 제도로서의 기능만이 강조된 도시설계는 좋은 도시환경을 직접 조성하기에 많은 한계를 가질 수밖에 없었으며, 결국 역세권계획, 쇼핑몰, 용도복합단지 등 도시설계 프로젝트에 속하는 다양한 일들이 건축가들만의 일로 간주됨에 따라 도시설계가 활동할 수

있는 영역이 축소되었다. 따라서 향후 도시설계가 하나의 전공분야로써 보다 탄탄한 입지를 굳히기 위해서는 지침 만들기과 건축적 설계의 이원화를 극복해야 할 것이다. 즉, 미래의 도시설계는 도시 형태의 관리계획으로서의 도시설계와 큰 스케일의 도시적 공간설계로서의 도시설계 모두가 고려되어야 한다.

도시설계 수요의 감소

지금까지는 정부가 제도적 차원에서 도시설계를 확대 적용케 함에 따라 대부분의 도시개발사업이 의무적으로 지구단위계획을 수립하였으며, 이러한 계획정책이 도시설계 발전에 큰 도움을 주었다. 특히, 지난 30년간 수많은 신도시들이 개발되었고, 재건축·재개발 등이 이루어지면서 도시설계 시장이 확대되고, 따라서 도시설계를 전문으로 하는 민간회사와 많은 도시설계 전문가가 배출될 수 있었다.

그러나 도시설계가 활동할 수 있는 시장 조성에 있어서 절대적인 역할을 수행했던 신도시 및 신시가지의 개발은 2000년대에 이르러 주택 공급과잉이라는 부작용을 낳고 말았다. 특히 4~5년 전부터 불어 닥친 금융위기 이후 주택시장의 거품이 꺼지면서 대규모 개발사업들은 위기를 맞이하기 시작하였으며, 이는 곧 신도시개발을 위축시켰고, 재개발, 재건축 시장 또한 얼어붙게 만들었다. 뉴타운 사업들이 속속 취소되었고, 이미 시작한 신도시나 신시가지 개발사업들도 연기되거나 규모가 축소되기 시작하였다. 이런 상황에서 도시설계 전문가들의 일이 줄어들 수밖에 없는 것은 당연한 일이다. 문제는 이러한 현상이 일시적인 것이 아니라는 데 있다. 예상되는 인구추이나 주택수요를 감안할 때, 앞으로도 상당기간 신시가지와

신도시의 개발수요가 사라지거나 감소할 것은 분명한 사실이다.

도시환경의 사회·경제적 변화

그렇다면 신도시와 신시가지 개발에 의존해 왔던 도시설계는 앞으로 어디에서 활로를 찾아야 하고, 또 어떻게 발전해 나가야 할 것인가? 대학에서 도시설계를 전공하고 사회에 진출하려는 학생들은 무엇을 공부하고, 어떻게 준비해야 하는가? 이에 대한 답을 찾기 위해서는 오늘날 이슈가 되고 있는 사회·경제적 변화는 무엇인지, 앞으로 도시는 어떻게 변화할 것이며, 그에 대해 도시계획과 도시설계는 어떻게 대처할 것인지를 먼저 생각해 보아야 한다.

최근의 사회 변화 가운데 가장 먼저 주목해야 할 부분은 바로 인구구조의 변화이다. 평균 수명이 연장되고 출산율이 저하됨으로써 전체 인구 중 노인인구가 차지하는 비율이 꾸준히 증가해왔으며, 특히 우리나라의 경우 지난 2000년대에 전체 인구 중 7.33%를 65세 인구가 차지함으로써 유엔이 정의하는 고령화 사회(aging society)로 진입하였다.

이러한 고령화 현상은 이후 더욱 가속화될 것으로 보이며, 이에 따라 노인빈곤, 노인건강 등 노인과 관련된 여러 가지 사회문제들이 발생할 것으로 예상된다. 또한 이러한 사회문제들로 인해 새로운 도시 환경에 대한 필요성 역시 급증할 것으로 예측된다. 소형평형이나 실버타운 등 고령자를 위한 주택, 지역사회 의 의료 및 복지 시스템이 기능적으로 연계될 수 있는 물리적 환경 등 기존의 도시와는 다른 고령친화적인 새로운 도시 환경의 구축이 필요해질 것이다.

또 다른 사회적 변화로써 도시민들의 소득 증가와 생활수준의 향상 역시 기존과는 차별화된 새로운 도시 환경에 대한 수요를 만들어내고 있다. 삶의 질에 대한 관심이 높아지면서 보다 건강하고, 편리하며, 쾌적한 삶을 영위할 수 있는 환경에 대한 욕구가 증가하고 있으며, 이는 지금까지의 양적인 개발과는 다른 질적인 개발을 요구하고 있다. 특히 주 5일 근무제 시행으로 인한 여가시간의 증대 등 도시민의 라이프스타일이 변화하면서 다양한 문화와 예술을 향유하고자 하는 욕구가 꾸준히 증가하고 있다. 이에 따라 상업지역의 경우에는 단순히 상품매매만이 이루어지는 공간에서 더 나아가 문화와 경험을 함께 소비할 수 있는 복합적인 공간으로의 변화가 필요하며, 특화거리와 같이 문화와 예술이 싹틀 수 있는 다양한 도시공간이 마련되어야 할 것이다.

최근에는 도시 내에서 발생하고 있는 각종 범죄가 사회적 이슈로 떠오르고 있다. 특히 살인, 강간, 강도, 절도, 폭행 등 5대 강력범죄의 경우 그 발생건수가 꾸준히 증가하고 있는데, 도시에서 발생하는 강력범죄의 경우 범죄에 취약한 환경적 특성을 지닌 곳에서 주로 발생하는 경향이 있다. 범죄의 발생을 억제하기 위해서는 형사·사법적인 측면에서의 사후대책도 중요하지만, 보다 본질적으로는 사전에 범죄를 예방할 수 있는 대책이 마련되어야 하며, 도시설계적 차원에서 물리적 환경의 개선을 바탕으로 범죄를 저감시킬 수 있는 방안들이 적극 연구되어야 할 것이다.

도시가 달라져야 하는 이유는 기후변화에서도 찾을 수 있다. 최근 기후 변화로 인해 집중호우, 폭설, 폭염 등 이전과는 다른 형태의 특수한 재해가 발생하고 있으며, 이러한 재해들은 도시민의 삶에 큰 피해를 주고 있다. 특히 우리나라 도시 대부분의 경우 애초에 방재 개념이 제대로 적용되

지 않았을뿐더러 지금과 같이 재해의 양상이 변화하고 있는 시점에서 기존의 도시 환경은 이 같은 기후 변화에 극히 취약할 수밖에 없는 특성을 지니고 있다.

그중에서도 짧은 시간 안에 일정 지역에 강우가 집중되는 국지적, 돌발적 폭우는 그 발생 빈도가 점점 증가하는 추세에 있지만, 현대 도시 대부분의 경우 도시 표면이 투수율이 낮은 재질로 구성되어 있기 때문에 짧은 시간에 강우가 집중될 경우 홍수가 발생할 가능성이 높으며, 특히 지하상가, 지하철, 반(半)지하 주택 등의 도시 지하공간에서는 큰 인명피해와 경제적 손실이 발생하게 된다. 이러한 재해에 보다 적절하게 대응하기 위해서는 방재개념이 도입된 도시설계에 대한 연구가 이루어져야 할 것이다.

경제성장 위주의 도시개발과 무분별한 도시 확산으로 인한 과도한 에너지 소비, 탄소 배출은 지구온난화와 오존층 파괴 등 수많은 환경 문제를 야기하였으며, 이를 해결하기 위해 다양한 노력들이 요구되고 있다. 특히 1992년 리우회의 개최 이후, 지속가능한 개발(ESSD)의 이념이 도시계획 분야에도 적용됨으로써 지속가능한 도시에 대한 관심이 꾸준히 증가하게 되었는데, 특히 에너지 부문의 경우 도시의 공간구조, 토지이용, 교통체계 등과 밀접한 관계를 가지기 때문에 도시계획·설계 측면에서 에너지 소비를 최소화할 수 있는 연구들이 필요할 것이다.

정부도 이러한 사회·경제적 변화에 맞추어 도시 계획에 관한 제도적 틀을 전면적으로 개편하려고 하고 있다. 시대가 변화하면서 과거의 제도와 틀은 더 이상 현대 도시의 요구를 적절하게 수용할 수 없게 되었다. 이와 같은 맥락에서 지난 60여 년간 도시계획의 기본이 되어왔던 용도지역지구제 또한 최근 들어 도전을 받고 있다. 과거의 용도지

역지구제는 모더니즘 시대에 적합한 도구였으며, 지금과 같은 창조도시 시대에는 적합하지 않다는 것이 비판의 핵심내용이다. 이에 대한 대응으로서 근래 경직된 용도지역제를 수정하려는 일련의 노력이 시작되고 있다. 계획 체계가 변하게 되면 도시설계 역시 바뀔 수밖에 없다. 지금까지의 제도적 측면에서의 도시설계는 새로운 시대에 맞춰 수정과 보완이 불가피하다.

도시설계가 역할의 변화

도시설계의 역할도 앞으로는 달라져야 한다. 지금까지 진행되어 온 대규모 도시개발 사업과 재건축·재개발 사업 대부분의 경우 소수의 전문가와 공공이 주도하는 하향식 개발이었으나, 최근에는 지역 주민이 자율적 의사를 갖고 해당 지역의 실질적인 문제들을 적극 해결하도록 유도하는 상향식 개발에 많은 초점이 맞춰지고 있다. 특히 이러한 계획 방식은 기존의 개발 과정에서 초래된 전통적인 도시조직의 파괴, 지역의 정체성 및 장소성의 상실, 지역공동체 해체 등에 대한 대안 중 하나로 주목을 받고 있으며, 최근에는 대표적으로 마을만들기가 주민참여형 개발로 진행되고 있다.

하향식 개발에서 상향식 개발로의 이행은 계획 과정에 참여하는 도시계획·설계의 역할에도 변화를 요구하고 있다. 특히 지역 주민, 행정, 전문가 간의 연계와 협력이 가장 중요한 마을만들기에 있어서 도시계획·설계 전문가는 주민 교육을 바탕으로 마을만들기에 대한 지역주민의 전문성 부족을 완화시키는 한편, 주민들이 스스로 지역에 대한 문제를 도출하고 이에 대한 다양한 대안을 제시할 수 있도록 매 단계마다 방향을 제시하는 코디네이터 역할을 해야 한다. 또한 적극적인 소통과 의견조율을 바탕으로 다양한 참여 주체 간에 발생할 수 있는 이해관계와 갈등을 조정함으로써

지역 주민이 지속적·적극적으로 계획 과정에 참여할 수 있도록 해야 할 것이다.

새로운 도전

지난 40여 년 동안 급격한 도시개발 과정 속에서 도시설계가 활동해 왔던 시장은 그 영역이 빠르게 축소되고 있다. 또한 공공 주도의 개발사업이 위축되면 지금처럼 정부가 지원하고, 보호해 주기를 기대할 수도 없다. 이에 따라 앞으로는 이미 존재하는 시장 속에서 도시설계의 역할을 찾을 것이 아니라, 새로운 시장을 적극 창출해냄으로써 도시설계가 스스로 생존해 나갈 길을 모색해야 한다.

이를 위해 도시설계가 나아가야 할 방향은 무엇인가?

첫 번째는 영역의 확대이다. 지금까지 지구단위계획에만 의존하던 도시설계의 영역을 주변 분야로 확대할 필요가 있다. 미래에는 공간계획 분야에서도 서비스의 융·복합을 필요로 하기 때문에 한 가지 기술만으로는 경쟁에서 살아남을 수가 없다. 도시설계가는 큰 스케일에서는 국토를 다룰 수 있어야 하며, 작게는 건축도 손 댈 수 있어야 한다. 또한 도시계획은 물론, 부동산개발, 사업기획 등에 대해서도 이해는 물론, 실제 문제를 해결할 수 있는 능력을 키워야 한다. 틈새시장을 파고드는 것도 중요한데, 도시재생과 마을만들기 같은 과거에 별로 관심을 갖지 않던 분야까지도 적극적으로 파고들 필요가 있다. 주민들을 교육하고 이끌어, 함께 마을과 부락을 만들어가는 일도 장래에 도시설계가 담당해야 할 새로운 영역일 것이다.

두 번째는 기술의 확대이다. 도시설계가 디자인이 중심이 되는 분야라고 해서 기술을 무시해서는

안 된다. 앞으로 변화하는 수요에 대처하기 위해서는 필요한 기술을 갖고 있어야 한다. 도시설계에서의 에너지 절약기술은 신도시설계에서나 단지설계에서도 매우 요긴한 기술이다. 도시의 구조를 어떻게 짜느냐에 따라, 또 토지이용을 어떻게 배분하느냐에 따라 도시 에너지 사용량이 달라질 수 있다. 단지설계에서도 건물의 배치, 연결, 녹화 등에 따라서 에너지 소비 절감형 설계가 가능하다. 그밖에도 노인, 장애인 등 특수 이용자들을 위한 환경설계기술, 이상기후에 대처할 수 있는 설계기술, 범죄를 예방할 수 있는 설계기법 등이 여기에 속한다.

세 번째는 시장의 확대이다. 이제 우리나라 시장은 한계에 다다랐다고 해도 과언이 아니다. 따라서 해외 진출을 모색해야 한다. 우리가 갖고 있는 도시설계의 노하우가 무엇인지, 해외에서 경쟁력을 갖는 전문성이 무엇인지를 찾아내야 한다. 그리고 해외 시장에 익숙하지 않은 만큼 신중하게 접근해야 한다. 우리의 경험은 국외에서는 별 효용이 없을 수도 있다. 해당국의 제도와 관행, 문화와 관습, 시장상황 등에 대한 철저한 파악과 데이터 수집이 필요하다. 그리고 해외 진출을 위해서는 의사소통이 필수적인 만큼, 국제적 기준에 맞는 계약과 분쟁 시 해결을 위한 국제법적 대처능력, 그리고 무엇보다도 국제 언어에 대한 최소한의 자질을 갖추어야 한다.

릴 때까지 도시설계 시장의 위축은 당분간 지속될 것으로 보인다. 따라서 이러한 기간에 도시설계 전문가들은 큰일보다는 작은일, 명분보다는 실리를 얻을 수 있는 일들을 찾아 나서며, 생존을 위해 스스로의 역량을 쌓아가는 것이 바람직하다. 사회가 발전하고 안정될수록 시장에서의 블루오션을 찾아내기는 어렵다. 그러나 실망할 필요는 없다. 역사가 말해주듯 호경기와 불경기는 늘 반복되는 것이고, 어둡고 긴 터널이라도 항상 끝은 있기 마련이다. 작은 물방울이 모여서 시내가 되고, 강이 되어 바다에 도달하듯이, 현재의 작은 일들은 찾아내서 모아가면 결국에는 블루오션에 도달하는 것이 아닐까 생각한다. <끝>

결론

이제 80~90년대부터 광풍처럼 불어 닥친 개발의 시대는 저물어간다. 도시설계를 포함한 모든 공간계획은 커다란 전환점에 다다른 셈이다. 앞으로 새로운 시스템이 갖춰지고, 새로운 시장이 열